

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III

Gabriela Merlinsky (compiladora)

Mauricio Berger, María Paula Blois, Tomás Capalbo, Cecilia Carrizo,
Andrea Ceretani, Guillermo Folguera, Julieta Godfrid, Felipe Gutiérrez Ríos,
Mark Healey, Lorenzo Langbehn, Facundo Martín, María Gabriela Merlinsky,
Pablo Pereira, Patricia Pintos, Constanza Rendón, Andrés Scharager,
Mariana Schmidt, Alejandro Schweitzer, Anne Tittor, Melina Tobías,
Virginia Toledo López, Astrid Ulloa, Martina Villahoz, Lucrecia Wagner,
Mariana Walter.

Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina 3 / Mauricio Berger ...
[et al.] ; coordinación general de Gabriela Merlinsky. - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires : Fundación CICCUS, 2020.

368 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-693-814-3

1. Cartografía. 2. Ambientalismo. I. Berger, Mauricio. II. Merlinsky, Gabriela, coord.
CDD 306

Primera edición: mayo 2020

© Ediciones CICCUS - 2020
Medrano 288 - CABA (1179)
(54 11) 4981-6318 / (54 11) 2127-0135
ciccus@ciccus.org.ar
www.ciccus.org.ar



Impreso en Argentina
Printed in Argentina



CLACSO

Consejo Latinoame
de Ciencias Sociale
Conselho Latino-ar
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - *Secretaria Ejecutiva*

Nicolás Arata - *Director de Formación y Producción Editorial*

Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - *Directora Adjunta de Publicaciones*

Lucas Sablich - *Coordinador Editorial*

María Leguizamón - *Gestión Editorial*

Nicolás Sticotti - *Fondo Editorial*

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1101AAX | Ciudad de Buenos Aires, Argentina |

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

E-mail: clacso@clacsoinst.edu.ar | Web: www.clacso.org



CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.



Ediciones CICCUS recibió el **Diploma de Honor Suramericano** que otorga la Fundación Democracia desde su

Programa de “Formación en Valores en el Mercosur y la Unasur”.

Círculo de Legisladores,

Honorable Congreso de la Nación.



Ediciones CICCUS ha sido merecedora del reconocimiento **Embajada de Paz**, en el marco del Proyecto-Campaña “Despertando Conciencia de Paz”, auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Índice

Prólogo. *Astrid Ulloa*7

Introducción. Cosmopolíticas de lo común. *Gabriela Merlinsky*..... 11

Primera parte. La justicia espacial y ambiental a la luz de las políticas del conocimiento y los debates sobre participación ciudadana. 27

Humedales en disputa a las puertas de Buenos Aires. Comunes urbanos, espacialidades injustas y conflicto.

Patricia Pintos 29

La nueva política de urbanización y el rol de los mecanismos participativos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la Villa 31 (2015-2018).

Tomás Capalbo, Melina Tobías y Andrés Scharager 55

Un marco de justicia ambiental: Luchas de los afectados por agrotóxicos, transgénicos y biocombustibles en la provincia de Córdoba, Argentina.

Mauricio Berger y Cecilia Carrizo 83

Saber científico y problemáticas ambientales: un análisis comparativo entre perspectivas científicas y de comunidades locales en regiones sojeras de Argentina.

Constanza Rendón, María Paula Blois, Martina Villahoz, Andrea Ceretani y Guillermo Folguera 115

Segunda Parte. Activismo legislativo y judicialización de los conflictos ambientales. Renovación de lenguajes, inercias y desencantos 155

La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina.

Facundo Martín y Mark Healey..... 157

Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina.

Lorenzo Langbehn, Mariana Schmidt y Pablo Pereira 187

Conflicto en torno a los impactos de la producción de etanol en el barrio San Antonio de la ciudad de Córdoba. <i>Anne Tittor y Virginia Toledo López</i>	215
Tercera parte. Fronteras extractivas y subalternización del debate.	
¿Minería, petróleo y energía para quién?	245
Cartografía de la conflictividad minera en Argentina (2003-2018). Un análisis desde el Atlas de Justicia Ambiental. <i>Lucrecia Wagner y Mariana Walter</i>	247
La estrategia comunicacional de responsabilidad social empresaria en el sector minero: los casos La Alumbreira y Veladero. <i>Julieta Godfrid</i>	279
La Vaca Muerta no dejó ver el bosque: tres tendencias del desarrollo del <i>fracking</i> en Argentina en el período 2012-2019. <i>Felipe Gutiérrez Ríos</i>	307
Reescalamiento del capital, conflictos ecológico-distributivos y resistencias en el sur de la provincia de Santa Cruz, Patagonia Sur. <i>Alejandro Schweitzer</i>	333
Sobre las autoras y los autores	363

Segunda Parte

Activismo legislativo y judicialización de los conflictos ambientales. Renovación de lenguajes, inercias y desencantos

La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina

***Facundo Martín
Mark Healey***

De todos los logros de dos décadas de activismo ambiental, tal vez el más resonante sea la ley 26.639, públicamente denominada Ley de Glaciares (LG). Empezó como un proyecto legislativo marginal en 2007, se volvió rápidamente una causa movilizadora y, después de una dura contienda política y parlamentaria, fue aprobada en 2010. En muy pocos años, la Argentina pasó de tener glaciares prácticamente desconocidos y sin un marco legal de protección, especialmente contra los impactos de una industria minera en expansión, a tener un instrumento específico y pionero que habilitaba un activo control con vistas a mayor protección. Tres aspectos clave de dicha ley fueron: la declaración expresa de los glaciares como “bienes de carácter público” pasibles de ser protegidos en tanto “reservas estratégicas de recursos hídricos”, la creación del Inventario Nacional de Glaciares (ING) que por primera vez identificaría y registraría las formaciones glaciales a proteger, y la prohibición de explotación minera en áreas glaciales o periglaciales. En ese sentido, la ley y el inventario establecieron el marco para una política de protección a los glaciares inédita en el mundo.²³

Casi ocho años después de la aprobación de la ley, el 15 de mayo de 2018, el inventario completo fue oficialmente presentado en la Casa Rosada por la institución responsable de elaborarlo, el IANIGLA.²⁴ Pero este evento estuvo lejos de ser triunfal. “Con la publicación del inventario terminamos el pasivo ambiental”,

23. La LG de Argentina fue la primera y por ahora la única en su tipo y especificidad a nivel mundial. Otros países como Suiza, Perú, Francia, Colombia, Austria e Italia cuentan con legislaciones más amplias sobre aguas, ambiente o paisajes que protegen los glaciares de forma indirecta (Iribarren Anaconda et al., 2018; Cox, 2016). Por su parte, en Chile y Kirguistán se promovieron proyectos de protección específicos pero no alcanzaron a ser aprobados por los parlamentos o fueron derogados o retirados por el Poder Ejecutivo.

24. Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales, con sede en el Centro Científico Tecnológico conicet de Mendoza y cuyo director durante el período fuera Ricardo Villalba.

sostuvo el ministro de Ambiente, poniendo más énfasis en culpar a sus antecesores por las demoras que en reconocer el esfuerzo de terminar el inventario (Presidencia de la Nación, 2018). El director del IANIGLA que tuvo a cargo la realización del inventario no asistió porque estaba procesado, junto a varios funcionarios nacionales, a partir de una denuncia de organizaciones ambientalistas que lo acusaron de sabotear el inventario que él mismo diseñó y dirigió.

En la rica literatura académica acerca de los conflictos ambientales en la Argentina reciente se ha enfatizado la *productividad* que han tenido estos conflictos (Merlinsky, 2014 y 2016). Este enfoque ha mostrado cómo la convergencia de activismo ambiental, protagonismo científico experto y respuesta estatal han reconfigurado las normas de protección del ambiente a nivel nacional. Para entender este proceso, se ha invocado el concepto de la "juridificación" del conflicto ambiental, que remite tanto a la estrategia de actores sociales de buscar resolver conflictos vía la creación de nuevas leyes o denuncias de su incumplimiento, como al correspondiente proceso del avance del campo jurídico sobre nuevos espacios sociales y, en este caso, ambientales. Muchos de los estudios anteriores efectivamente han mostrado procesos relativamente virtuosos donde movilización social y juridificación han contribuido para producir avances en protección ambiental.

Pero la juridificación también puede tener sus complejidades y sinsabores, como se hizo evidente en la desgana presentación del inventario y las disputas en torno a la LG. Hacia 2019, una mirada más amplia sobre el espacio de convergencia político-ambiental conformado por asambleas territoriales, científicos y parlamentarios que permitió la sanción de la LG mostró un escenario fragmentado y dividido, donde la parcial confluencia de intereses parece haberse dispersado, en medio de recriminaciones y acusaciones legales, mientras que el gobierno en el poder ha buscado oportunidades y alternativas para responder a los reclamos de la industria minera. La cuestión ambiental ha mostrado una fase muy diferente de aquella en torno de la sanción de la ley (Taillant, 2015; Isla, 2016 y Christel, 2018). De un período de protección progresiva se pasó a uno posiblemente regresivo en materia de capacidad y disposición para la protección de las reservas hídricas estratégicas a nivel nacional. En este caso parece claro que la juridificación de la defensa de los glaciares resultó en la sanción de una ley visionaria (Azuela, 2006), pero que el proceso de aplicarla no ha fortalecido a las instituciones encargadas ni a las autoridades responsables.

Entre la sanción de la ley y la presentación oficial del ING transcurrió un tortuoso proceso de *implementación* con fuertes impactos que llevaron a la reconfiguración de la cuestión minero-glaciar en la Argentina. Hasta ahora, los estudios de la juridificación del conflicto ambiental han mirado especialmente el primer momento, el de sanción de las leyes, pero han descuidado el segundo momento: la instancia de implementación. Parte de eso se debe, naturalmente, al hecho de que los estudios pioneros fueron realizados al calor de la lucha, pero sospechamos que también se debe a una manera acotada de plantear la juridificación. La pervivencia de una mirada centrada en la sanción de la ley como objetivo y las denuncias penales o civiles como una vía efectiva de aplicación (lo que se ha llamado “judicialización”) ha impedido entender las dificultades operativas de hacer que esa ley se cumpla.

Este capítulo se propone mirar más de cerca los procesos de juridificación y las disputas hacia dentro de este conflicto ambiental. Sostenemos, junto con Azuela, que “hacer cumplir la ley no es un asunto exterior al orden jurídico, es un momento más del proceso de juridificación” (2006: 233). Esto se fundamenta en que la *implementación de una ley* supone un conjunto de procedimientos jurídicos y técnicos que lejos de ser automáticos, pueden dar lugar a resultados muy dispares y hasta aparentemente contradictorios con los fines explícitos de la ley.

De acuerdo a esto organizamos la exposición de la siguiente manera. Empezamos con un análisis más detallado sobre la juridificación, un aspecto clave para entender el devenir de la implementación de la ley. Las secciones siguientes proceden en orden cronológico, empezando con el doble origen de *boom* minero y el activismo en torno a glaciares, pasando por la contienda política que resultó en la sanción de la LG, y analizando las escalaridades de su aplicación y las disputas sociotécnicas que se desplegaron. Finalmente, enfocamos la crónica en los dos procesos legales más recientes: el enjuiciamiento de Ricardo Villalba junto a los tres secretarios de Ambiente de la Nación durante la aplicación de la LG –Juan José Mussi, Omar Judis y Sergio Lorusso– y la reciente confirmación de la constitucionalidad de la LG por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Al concluir, señalamos tres dimensiones del conflicto que, en su conjunto, sintetizan la complejidad del proceso: la dinámica de los espacios públicos intermedios de procesamiento de los conflictos ambientales,

la gestión de instrumentos de relevamiento científico y el rol de los saberes expertos, y la burocracia estatal y el poder de bloqueo de las provincias.

Analizar los procesos de juridificación en relación al ambiente implica prestar atención a los desplazamientos y resignificaciones que tienen lugar cuando el derecho se expande o retrae sobre el campo ambiental, así como las repercusiones de estos procesos en el campo social y político. En la literatura se han analizado especialmente los procesos de juridificación del conflicto ambiental, entendido como

el proceso social a través del cual las expectativas normativas que se forman en el campo ambiental (o sea, las que se refieren a qué debemos hacer sobre la cuestión ambiental) se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan en dicho campo (Azuela, 2006: 7).

Complementariamente, Merlinsky (2012) considera aspectos centrales de la juridificación a las formas en que "los actores utilizan el repertorio jurídico a su disposición, la participación diferencial de los operadores del derecho en el conflicto y el ajuste de las expectativas de los actores sobre la ley y la justicia en general" (Azuela y Mussetta, 2008: 4, cit. en Merlinsky, 2014: 69). Según la autora, un caso típico de juridificación se presenta cuando la legislación ambiental es tomada en cuenta por los ciudadanos que participan en el conflicto, posibilitando esta apropiación la exigencia ante las autoridades; de esta manera, el conflicto es llevado a la justicia que, a la vez, puede redundar en una actualización del derecho.

Por su parte, Blichner y Molander (2008) distinguen cinco dimensiones analíticas de la juridificación, como procesos mediante los cuales: (1) las normas constitutivas de un orden político son establecidas o cambiadas con el efecto de agregar competencias del sistema legal; (2) nuevas leyes regulan un número creciente de actividades; (3) los conflictos son crecientemente resueltos a través de o en referencia a la ley; (4) el sistema legal y la profesión legal cobran más poder en relación con la autoridad formal, y (5) la ciudadanía tiende crecientemente a pensarse individual y/o colectivamente como sujetos legales.

Es importante consignar que el término "judicialización" constituye un tipo específico de "juridificación". Si bien la juridificación alude habitualmente a un

proceso creciente en el tiempo de expansión de los dominios jurídicos sobre el conjunto de la vida social también, al menos teóricamente, se pueden desarrollar procesos de desjuridificación. Estos –por cierto menos analizados en la literatura– serían aquellos donde se da una pérdida de dominio por parte del campo jurídico (Blichner y Molander, 2008). Claramente, los procesos de juridificación y desjuridificación pueden presentarse como ciclos consecuentes o articulados.

Del *boom* minero a la Ley de Glaciares

El *boom* minero y el auge ambientalista tienen un momento de origen común durante la primera mitad de los años 90. Entre 1993 y 1995 fue aprobado un amplio conjunto de leyes nacionales para facilitar la minería a gran escala y las inversiones extranjeras que la impulsarían (leyes 24.146, 24.196, 24.224, 24.228, 24.261, 24.402 y 24.498, entre otras). Además, en 1994 se reforma la Constitución y se incorpora la respuesta de históricos reclamos provincianos al consagrar el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales. Esto implicó que las provincias tendrían “la potestad de resolver conflictos vinculados al manejo de los recursos naturales” (Christel, 2018: 225-229) y también que las regalías de la minería (y el petróleo) se destinarían principalmente a ellas. Este cambio vino a potenciar, en muchas provincias andinas, las nuevas condiciones que ofrecían la posibilidad de impulsar el viejo sueño de la minería como proyecto de desarrollo económico.

Por otra parte, la constitución de 1994 también contenía el artículo 41, que “obliga al Estado nacional a garantizar el nuevo derecho al ambiente sano y a legislar estándares mínimos de protección ambiental (llamados presupuestos mínimos)”, y el artículo 43, que “define el ambiente sano como un derecho colectivo [...] y ofreció herramientas que luego serían muy importantes para quienes crecientemente comenzarían a movilizarse en defensa del ambiente” (Gutiérrez, 2018: 11). Estos artículos de la Constitución servirían de inspiración para el activismo ambientalista y darían la base para la posterior Ley General del Ambiente y la propia LG.

Los legisladores de la provincia de San Juan tuvieron un rol destacado en promover las leyes mineras ya mencionadas y la provincia pronto se volvió un

escenario fundamental del *boom* minero. Recibió inversión extranjera y vio crecer muchas actividades secundarias que servían a la minería.

Un aspecto fundamental del *boom* minero fue el despliegue de saber científico que este implicó. Si bien había muchas historias de exploración previa y proyectos fallidos en la cordillera, también había entre los empresarios y especuladores mineros una voracidad por obtener información más detallada, tanto sobre depósitos específicos como sobre los desafíos físicos y climáticos que había que superar para poner en marcha las minas. Por tanto, para geólogos, ingenieros mineros y aun la pequeña comunidad de glaciólogos locales, la búsqueda de posibilidades mineras implicó el acceso a cuantiosos recursos para prospección, consultoría y simple investigación. Así, cuando el rol y el impacto de la minería se volvió más controversial después de 2001, ese debate encontraría muchos expertos sobre glaciares ya conectados por lo menos de forma indirecta con la minería.

Había además otro despliegue de saber sobre los glaciares en estos años que tendría gran importancia para el debate posterior. Desde su fundación en 1972, el IANIGLA tuvo entre sus funciones estudiar los glaciares andinos para mejor predecir y controlar los flujos de agua de deshielo en las provincias cordilleranas. Con el desarrollo de instrumentos y modelos de monitoreo de creciente sofisticación a partir de los 90, pero particularmente con la explosión de la agenda de investigación sobre el cambio climático en la década de 2000, el retroceso de los glaciares se hizo evidente y el estudio de los glaciares cobró mayor importancia. Por esa vía también muchos expertos desarrollaron un interés creciente en mapear y monitorear los glaciares andinos y su entorno.

San Juan fue sede de muchos de los proyectos mineros propuestos o desarrollados bajo las nuevas leyes mineras, y sobre todo de dos proyectos entrelazados y ambiciosos: Veladero y Pascua Lama. Ambos eran proyectos de minería de oro de gran envergadura en altura extrema llevados adelante por la firma canadiense Barrick Gold. El emplazamiento del proyecto Veladero arrancó hacia 1994, con la construcción de un camino de acceso de 150 km de largo, y la mina empezó a funcionar en 2005. Si bien las nuevas leyes mineras incluían controles ambientales de parte de los estados argentino y sanjuanino, muchos autores coinciden en que esos controles fueron más bien sumarios. No hubo preocupación por los impactos de la minería sobre glaciares, como sugieren las fotos

tomadas en ese momento –y divulgadas después– que mostraban a máquinas de la Barrick barriendo formaciones enormes de hielo para construir el camino a Veladero.

Pascua Lama, proyecto aún mayor, estaba a pocos kilómetros de Veladero, pero ubicado sobre la frontera entre Chile (Pascua) y Argentina (Lama). En ese caso, Barrick Gold empezó por el lado chileno, logrando sin complicaciones la aprobación de su primer estudio de impacto ambiental en 2001. Debido a una caída en el precio de oro, Barrick no avanzó con el proyecto en ese momento, y cuando la compañía propuso en 2004 una variante más ambiciosa, había que obtener la aprobación de un nuevo estudio de impacto ambiental.

Pero en esos pocos años, el debate en torno a los impactos ambientales del proyecto Pascua Lama, y de la minería en general, había cambiado. En Chile, varios grupos que vivían aguas abajo del proyecto, en el valle del río Huasco, estaban seriamente preocupados por el impacto que podría tener sobre su provisión de agua, que venía de nevadas y glaciares en la sección de los Andes donde se proponía construir la mina. Los pueblos potencialmente afectados venían reclamando protección, y su activismo –hasta entonces ignorado por el Estado– empezó a ganar resonancia nacional e internacional. También se sumó en oposición al proyecto propuesto la poderosa asociación de regantes del Valle de Huasco. Para rebatir los argumentos de Barrick en el proceso de elaboración del estudio de impacto ambiental, la asociación contrató a la consultora EcoNorte, quien a su vez contrató a dos glaciólogos franceses y uno argentino, Juan Pablo Milana, para hacer su propio estudio.

Del lado argentino, el debate general sobre los impactos de la minería también tomó fuerte impulso, con la movilización ciudadana que llevó a la provincia de Chubut a votar contra la expansión de la megaminería en 2003 (Wagner, 2014). Este debate era más débil en San Juan, dada la fuerte apuesta de la provincia por la minería, pero empezaron a formarse grupos de activistas que cuestionaban esa apuesta y su impacto. Juan Pablo Milana fue uno de los primeros en alertar sobre el posible impacto de la minería sobre los glaciares, y eso seguramente contribuyó a que EcoNorte lo contratara.

Ya en el primer estudio de impacto ambiental de 2001, Barrick había reconocido al pasar que había tres glaciares –Toro 1, Toro 2, y Esperanza– emplazados sobre parte del futuro sitio de la mina. Barrick propuso, y el gobierno chileno

inicialmente aceptó, un “traslado” de los glaciares a otro glaciar cercano. Esta acción no se llevó a cabo, porque la obra quedó detenida por motivos económicos, pero la propuesta se convirtió en un ícono de lo absurdo y una señal clara de que la mina podría hacer aún más daño sin control gubernamental efectivo (Barandiarán, 2018: 131-135).

En su estudio, los glaciólogos contratados por EcoNorte confirmaron que el proyecto tendría un impacto negativo sobre los glaciares, en un informe que presentaron públicamente en Chile a comienzos de 2005. Ahí ocurrió un doble giro. Por un lado, los regantes aprovecharon los hallazgos del estudio para obligar a Barrick a negociar y lograron un acuerdo con fuertes compensaciones a su favor –aunque estas no fueron recibidas por otros afectados–. Por otro lado, Barrick dispuso que EcoNorte manejara su parte del estudio de impacto ambiental. Así, los regantes podían introducir sus demandas como obligaciones científicas, pero los glaciólogos se vieron a la vez compelidos a aceptar el daño a los glaciares (aunque ya no su traslado) considerado este último como un costo del proyecto. Al final, la autoridad competente en Chile aprobó en 2006 el estudio de impacto ambiental pero rechazó su propuesta específica para los glaciares, obligando a Barrick a dejar los terrenos ocupados por los glaciares fuera de su proyecto. Esta decisión chilena fue novedosa, por ser la primera vez que un estado en los Andes limitaba un proyecto minero debido a su impacto sobre glaciares. Pero no vino acompañada de ninguna política más amplia de reconocimiento de glaciares, de resarcimiento por daños o de cambios en la evaluación de impacto ambiental para otros proyectos mineros. El proyecto quedó habilitado y, en consecuencia, los afectados y las organizaciones ambientalistas en Chile vieron esta medida como una victoria muy limitada (Barandiarán, 2018: 135-151).

En respuesta al debate más amplio suscitado por Pascua Lama, la senadora y ambientalista Sara Larraín propuso una ley para proteger los glaciares de Chile. Si bien no logró avanzar en el parlamento chileno, esta ley sirvió de inspiración para activistas argentinos. Cabe notar que la propuesta de ley incluía una idea acotada de un inventario de glaciares.

Del lado argentino, Juan Pablo Milana volvió de su consultoría en Chile con evidencia fotográfica contundente sobre el deterioro de los glaciares Toro 1 y Toro 2 entre 1996 y 2005, y la sospecha de que el glaciar Esperanza podría entrar en terreno argentino (se pueden ver fotos en Barandiarán, 2018: 145). En

San Juan, un grupo de activistas presentó la primera denuncia contra Barrick por destrucción de glaciares. Aunque esta denuncia tuvo poco impacto dentro de San Juan, encontró eco en el pujante movimiento antiminero nacional, así como en la amplia movilización política en torno a cuestiones ambientales.

Para responder a la creciente conflictividad ambiental, el presidente Néstor Kirchner nombró a la abogada ambientalista Romina Picolotti como secretaria de Ambiente en julio de 2006. Desde su asunción, Picolotti buscó establecer una agenda amplia de regulación ambiental cuyo punto de partida fue señalar a la minería como un sector especialmente crítico. Su estrategia fue dar importancia a la cuestión glaciar considerándola como un modo de avanzar en materia de regulación y control y dar mayor jerarquía a la cartera ambiental. Muy pronto decidió hacer de los glaciares el triunfo político de su gestión, y en ese marco ayudó a un grupo de activistas locales de San Juan y les financió un viaje para reunirse con ella en Buenos Aires. En este encuentro, realizado el 6 de septiembre de 2006, los principales argumentos técnicos venían de Juan Pablo Milana, quien criticaba duramente a Barrick por la destrucción de los glaciares. Sorprendida por el alcance de la destrucción, y seguramente intrigada por la posibilidad de intervenir, Picolotti formó un equipo dentro de la secretaría para abordar el tema (Taillant, 2015: 1-23).

Este cambio institucional se articuló con la creciente movilización social y el interés de varios legisladores nacionales en las luchas ambientales. La entonces diputada Marta Maffei abrió una agenda legislativa en torno a la protección de los glaciares, nacida de sus propios viajes a Chile y su acompañamiento a las disputas sobre Pascua Lama desde fines de los 90. A partir de una temprana y directa conexión tanto con las organizaciones ambientales como con los glaciólogos del IANIGLA, la iniciativa de Picolotti dio forma a un novedoso y visionario proyecto de ley para proteger los glaciares argentinos que Maffei presentó en 2007. Vale la pena enfatizar el rol de casi toda la primera línea de glaciólogos argentinos en la elaboración del proyecto, no sólo el director del IANIGLA Ricardo Villalba, sino también varios que habían hecho trabajo de consultoría con mineras, como Darío Trombotto, Juan Carlos Leiva y Lydia Espizúa, además de Juan Pablo Milana (Taillant, 2015: 67-78).

Durante el debate parlamentario sobre la Ley Maffei, ni las provincias mineras ni la industria minera ofrecieron mayores resistencias, para gran sorpresa de

los impulsores del proyecto y sobre todo de la Secretaría de Ambiente. Hasta el último momento de aprobación de la ley, Picolotti estaba esperando una respuesta más contundente o un rechazo directo. Eso sólo vendría una vez aprobada la ley, y de un lugar inesperado (Taillant, 2015).

Del veto a la aprobación final

La llamada Ley Maffei fue vetada por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner el 11 de noviembre de 2008, una semana después de ser aprobada por unanimidad en la cámara de Senadores, incluyendo el voto del senador César Gioja, hermano del gobernador de San Juan. En el decreto que vetaba la ley, la Presidenta argumentaba que la explotación minera es compatible con el cuidado del medio ambiente, y por tanto la limitación que representaba esta forma de plantear el presupuesto mínimo era inadmisibles.

Esta decisión desató una serie de efectos políticos. Romina Picolotti renunció como secretaria de Ambiente. Los movimientos ambientales manifestaron un fuerte rechazo, ya que llevaban más de seis años denunciando las acciones de Barrick y consideraban que la LG significaba un freno de la minería en general y el cierre de Veladero en particular. Hasta dentro del bloque oficialista el veto hizo visible una división que la aprobación unánime había ocultado. Por un lado, había senadores oficialistas, como Daniel Filmus, que seguían defendiendo la ley. Pero también había senadores de las provincias cordilleranas que ahora sostenían, desconociendo su voto reciente, que la LG era una amenaza a la inversión minera y una intromisión de la Nación en asuntos provinciales. El debate se trazaría en general en torno de la categoría "ambiente periglacial". Mientras quienes defendían la LG sostenían que era necesario ampliar las zonas de protección más allá de los cuerpos de hielo, quienes rechazaban la iniciativa advertían que tal definición era ambigua y podría abarcar zonas considerables de la cordillera hasta comprometer o incluso paralizar la actividad minera.

Lejos de cerrar el debate, el veto puso la cuestión de la protección de los glaciares en el centro de la agenda pública. A partir de entonces, la comprensión de la LG como amenaza a la actividad minera se volvería un lugar común entre sus detractores y, como veremos más adelante, va a atravesar todo el proceso de juridificación. El clima de debate fue recrudeciendo y las sospechas cruza-

das entre sectores saturaban el espacio público. Las organizaciones ambientales denunciaron complicidades entre el Poder Ejecutivo y algunos legisladores para con Barrick. Estas denuncias fueron alimentadas por las reuniones que la presidenta mantuvo –antes y después del veto– con Peter Munk, presidente de Barrick (*Minning Press*, 2009).

Para mediados de 2009, fueron presentados en el parlamento dos nuevos proyectos que estructuraron las posiciones dentro del amplio y heterogéneo campo de quienes apoyaban una nueva sanción de la LG. Uno de ellos fue liderado por Miguel Bonasso, quien precisamente se había retirado del bloque oficialista como respuesta política al veto presidencial. El otro fue encabezado por Daniel Filmus, que seguía formando parte del bloque oficialista.

Tanto en ambas Cámaras como en los medios de comunicación, los encendidos debates sobre el contenido de los proyectos se mezclaban con acusaciones políticas y tecnicismos glaciológicos recién aprendidos por la amplia mayoría de los participantes. Dos categorías devendrían centrales en el debate en torno a la letra de la ley como durante el transcurrir de su aplicación: las “zonas prioritarias” y el “ambiente periglacial”. La primera de ellas refería a las áreas donde se desarrollaban actividades prohibidas por la LG. Por su parte, el ambiente periglacial era definido en el proyecto de Bonasso –muy similar al que había sido aprobado y vetado– como “el área de alta montaña con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico”. Por contraste, el proyecto de Filmus introducía cambios en la definición del objeto a proteger precisamente para acotar la protección a ciertas geoformas periglaciares (glaciares de escombros). Finalmente, en el artículo 3 de la LG que sería aprobada, se creaba el ING que quedaría a cargo del IANIGLA y allí se consignaba el relevamiento de “glaciares” y “geoformas periglaciares”. Estos solapamientos y desplazamientos en la letra de la ley serían fuente inagotable de discusión y confusión. Como resultado, unos y otros actores interpretarían los alcances de la norma y su aplicación de maneras muy diferentes. Aunque la identificación y medición de los cuerpos de hielo era un paso fundamental, con el transcurrir de la aplicación de la LG se harían evidentes las limitaciones de la terminología técnica frente a la falta de conocimiento acabado y consensuado sobre cuestiones fundamentales. Estos eran, sobre todo, bajo qué formas se encuentra el agua considerada “recurso estratégico” y, en tanto, cuál era el “bien” a proteger, cuál era la dinámica hidro-

lógica de estas formaciones en contextos de cambio ambiental y cómo ésta era afectada concretamente por las actividades de exploración y explotación. En definitiva, se abría un espacio de incertidumbre considerable para comprender cabalmente de qué manera los glaciares y especialmente las áreas periglaciares “actúan como reservas hídricas” (art. 3, LG) y cómo podían ser efectivamente protegidas de la actividad minera.

Es interesante destacar, en tanto síntoma, cómo se trabó el proceso de debate sobre la LG y las condiciones y condicionamientos políticos que redundan en la falta de efectividad en la aplicación. Al respecto, en un acalorado debate televisivo con Bonasso, Filmus sostenía expresiones genéricas como: “el CONICET va a hacer el inventario”; “los glaciólogos argentinos van a hacer el inventario”; “se le da el control al IANIGLA”. Estas frases evidentemente fueron calando en el debate social y también en las estructuras burocráticas, aunque no se sostenían en la letra de la ley y en los hechos se veía cómo el CONICET se distanciaba de la controversia y las necesidades de realización del inventario superaban largamente las capacidades y facultades del IANIGLA.

Otras diferencias entre los proyectos de Bonasso y Filmus residían en el tratamiento previsto para las actividades existentes, incluidos plazos y medidas a tomar en caso de corroborarse un impacto significativo. La propuesta de Bonasso era mucho más restrictiva de la actividad minera, porque ampliaba el objeto de protección manteniendo una definición única de ambiente periglacial y buscaba reducir los márgenes de acción de las provincias con intereses en la actividad minera. En contraste, la de Filmus incorporaba explícitamente a usos industriales entre los usos permitidos del agua, y eliminaba el requerimiento de evaluación ambiental estratégica para los proyectos existentes. La propuesta de Filmus también sumaba a las “autoridades provinciales competentes” como parte responsable de la coordinación del ING.

En el contexto del debate parlamentario, los apoyos sociales y políticos también diferían. Mientras Bonasso mantenía el apoyo de la mayoría de movimientos ambientales, muchos de ellos agrupados en la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) y de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Filmus se apoyaba fundamentalmente en ONG ambientalistas con perfil institucional (Greenpeace, Fundación Vida Silvestre Argentina y Amigos de la Tierra) y el IANIGLA.

El 14 de julio se trataría en la Cámara de Diputados un proyecto “unificado”, fruto de negociaciones entre los dos legisladores. El proyecto unificado definía al ambiente periglacial “en la alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña, al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo”. Pero la protección dentro de esta área se limitaba a los glaciares de escombros. Además, se descartaba el permiso por el “uso industrial” de los recursos hídricos estratégicos. Asimismo, las provincias intervendrían, pero no como autoridad de aplicación en la realización del ING sino en tanto “autoridades competentes” con las que las instancias nacionales debían “coordinar” las políticas de protección. Como detalle clave, cabe destacar que el texto de la LG no especificaba quién debía llevar adelante las evaluaciones de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica de las actividades existentes. En cambio, sí se consignaba expresamente el requerimiento de participación ciudadana en el marco de la Ley General del Ambiente.

Esta versión sería aprobada en general y, luego de largas horas de debate, con el rechazo de la bancada oficialista. De ahí en adelante, un mes de esfuerzos infructuosos por parte de los diputados autores de la iniciativa para establecer el articulado del proyecto. Finalmente, el 11 de agosto, tras conseguir quórum, el proyecto sería tratado en particular y aunque el oficialismo mantuvo su rechazo a la iniciativa, la situación daría un giro parcial con la confirmación pública por parte del Jefe de Gabinete de que, esta vez –aunque la ley acarrearía “serias complicaciones a las provincias”–, la Presidenta no la vetaría. En la madrugada del 30 de septiembre de 2010 se votó en la Cámara de Senadores y, con un ajustado resultado de 35 votos a favor y 33 en contra, fue finalmente aprobada.

Luego de aprobada la LG, el IANIGLA elaboró el documento “Fundamentos y cronograma de ejecución”. Dada la demora del gobierno en reglamentar la ley, este documento terminaría funcionando como el reglamento de hecho. Allí se consignaba que, de las variadas geoformas existentes en el ambiente periglacial, la más importante en tanto reservas estratégicas de recurso hídrico eran los “glaciares de escombros”. Posteriormente, en los debates entre especialistas se pondría en duda la pertinencia de esta cascada conceptual como fuente de imprecisión al tiempo que se introducían otras categorías para su medición (permafrost continuo o discontinuo, distancia a los glaciares, entre otras).

Contraofensiva provincial

La aplicación de la LG habilitó una reconfiguración de la burocracia que operaba sobre la cuestión minero-glacial. En sus distintas jurisdicciones, las dependencias encargadas de promover la minería y las responsables de la protección ambiental pasaron por un proceso de atribución y redistribución de facultades sobre quién y cómo define la afectación significativa del objeto de protección, así como quién y cómo procede frente a un hecho consumado. Como venimos relatando, la provincia de San Juan continuaría siendo el epicentro de este movimiento, demostrando, especialmente a partir de la aprobación de la LG, todo su poder de bloqueo.

El 14 de julio de 2010, días antes de la aprobación de la LG en la Cámara de Diputados de la Nación, la legislatura de la provincia de San Juan se adelantó y aprobó su propia ley provincial de protección de glaciares (LP 8.144/10). A diferencia de la LG, la ley provincial limitó la protección a los glaciares y excluyó al ambiente periglacial. En su último artículo (art. 17), la ley era contundente en cuanto al tratamiento que se le debía dar a las “actividades en ejecución”, especificando que tales actividades “continuarán su desarrollo, sometidas a controles ambientales preexistentes”. Evidentemente se buscaba evitar que se le aplicasen los estándares mínimos de control a Veladero y Pascua Lama. Sólo una semana después de la sanción de la LP 8.144, el gobernador firmó el decreto reglamentándola (DP 899/10). Allí se detallaba la composición del consejo asesor creado por la LP 8.144 y se le asignaban sus funciones. Según consta en su artículo 6, una de las tareas prioritarias del consejo sería comunicar su constitución al “resto de las provincias andinas que hayan dictado leyes propias sobre protección de glaciares” y convocar a una “coordinación” de acciones con esas jurisdicciones para defender la autonomía provincial. Efectivamente, en la semana anterior, Jujuy y La Rioja habían aprobado sus propias leyes, y Salta y Catamarca lo harían unas semanas después (Taillant, 2015: 189-193).

Por otra parte, a cuatro días de haber sido promulgada la LG a nivel nacional, un grupo de empresas mineras, cámaras empresarias y sindicatos se presentaron al tribunal federal de San Juan para solicitar tres medidas cautelares contra su

aplicación. En menos de 24 horas, el juez federal Miguel Gálvez suspendió, para el territorio de la provincia de San Juan, la aplicación de los artículos 2, 3, 5, 6, 7 y 15 de la LG. Los más cuestionados por los demandantes eran el artículo 6, inciso c), que especificaba la prohibición de exploración o explotación minera en el ambiente periglacial, y el artículo 15, que establecía una disposición transitoria para iniciar el ING en aquellas zonas consideradas prioritarias por tener actividades prohibidas. Esto sería tomado como un claro triunfo por organizaciones mineras así como por el gobierno provincial. Posteriormente, el gobierno de la provincia apoyaría formalmente tales demandas y, ampliando los argumentos acerca de la violación de la autonomía provincial, presentaría en el mismo juzgado federal una nueva solicitud de declaración de inconstitucionalidad. Esta solicitud de fondo pasaría a la CSJN y sólo sería resuelta ocho años más tarde.

En contraste con la celeridad de los movimientos en la provincia de San Juan, la LG debería esperar para ser reglamentada hasta el 1º de marzo de 2011 (DR 207/11), cuatro meses después de ser promulgada y dos meses después de que el IANIGLA presentara el ya mencionado documento “Fundamentos y cronograma de ejecución”. El decreto reglamentario de la LG especificó pocos conceptos y procedimientos, pero desató la reacción de las provincias con intereses mineros al consolidar el perfil centralista de su implementación. Ante esto, el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA)²⁵ dictó una resolución (204/11), sólo dos semanas después de la publicación del decreto, cuestionando la “exclusividad” del IANIGLA como responsable y ejecutor del ING, al tiempo que se denunciaba la “falta de coordinación” con las provincias. Además, se hacía un llamado a trabajar conjuntamente con la SAYDS a los fines de “optimizar los recursos humanos y económicos”. Este hecho se enmarca dentro de la trayectoria predominante del COFEMA en la estructura del federalismo ambiental:

más que como arena de articulación de políticas ambientales, las provincias tienden a utilizar al COFEMA como arena de veto de iniciativas del gobierno nacional, procurando también por esa vía “bajar” los presupuestos mínimos de protección ambiental u

25. Organismo creado en 1990, con personería jurídica de derecho público, que coordina la elaboración de la política ambiental entre los estados provinciales. Fue consolidado con la Reforma Constitucional de 1994, al pasar a ser las provincias las dueñas originarias de los recursos naturales. En 2002, con la aprobación de la Ley General del Ambiente (25.675), el acta constitutiva del cofema es nuevamente ratificada.

obstaculizar su implementación (Gutiérrez e Isuani, 2013: 325-326).

En muy poco tiempo, la provincia de San Juan había aprobado y reglamentado una ley propia y había coordinado acciones con el COFEMA, limitando severamente el accionar de la SAYDS y del IANIGLA. Ya antes de la aprobación de la LG, la provincia había hecho su propio inventario preliminar de glaciares, dirigido por el geólogo Silvio Peralta y el glaciólogo Juan Pablo Milana; un relevamiento que sólo indicaba una lista de nombres con su respectiva área. Lógicamente, dentro de este inventario no había sido considerado el ambiente periglacial. Después de la LG, la provincia auspició la publicación de un libro de autoría de Milana: *Hielo y desierto. Los glaciares áridos de San Juan*. Dado su anterior protagonismo en cuestionar los impactos de la minería e impulsar la LG, Milana resultó un aliado sorpresivo para el gobierno provincial. En la presentación de su libro en casa de gobierno, Milana destacó que “no hay opiniones sobre la polémica que genera el tema de glaciares, pero el lector encontrara detalles de cómo conviven con la minería”. El gobernador Gioja aseguró que “nos interesa esclarecer, difundir y decirle a los sanjuaninos que no tocamos los glaciares”. Copias del libro fueron distribuidas a todas las instituciones de educación secundaria de la provincia y el libro fue incluido como evidencia en la demanda por inconstitucionalidad de la LG presentada por San Juan (*Diario de Cuyo*, 2011).

Queda claro entonces que San Juan aprovechó la medida cautelar para fortalecer su postura contra la aplicación de la LG. Sin embargo, el 3 de julio de 2012, la Corte Suprema revocó la medida cautelar y con esto la provincia debió ajustarse a la aplicación de la LG mientras la causa seguía su curso.

Este suceso constituiría un elemento central para consolidar la estrategia de resistencia que desde la provincia se venía desarrollando. Ahora, más que nunca, era necesario colocarse al frente de la aplicación de la ley. En este sentido, desplegarían una serie de acciones conducentes no sólo a “compatibilizar” la actividad minera existente con la “protección” de los glaciares, sino que el gobierno provincial asumiría también un papel central en la legitimación pública de la política proteccionista.

En el mismo 2012, la provincia aprovechó un vacío en la LG nacional para llevar a cabo su propio estudio de impacto ambiental, que llegó a la poco sor-

prendente conclusión de que la mina Veladero podía seguir sus operaciones.²⁶ Así, rápidamente, emitió un decreto (DP 1.246/12) por el que se adjudicó la autoridad para llevar a cabo la auditoría ambiental prevista en el artículo 15 de la LG. En los considerandos del decreto, el gobierno de San Juan sostuvo que, dado que dicho artículo no especifica cuál organismo debe llevar a cabo la auditoría, lo hará la provincia como autoridad competente,

tanto porque así se dispone legalmente y por mandato del Supremo Tribunal, como porque es necesario demostrar que las actividades comprendidas que se realizan en zonas de San Juan en que se puede encontrar el recurso protegido por la ley, no están afectando tal recurso hídrico y se desarrollan en un todo de conformidad con lo comprometido en los respectivos Informes de Impacto Ambiental y las consecuencias Declaraciones de Impacto Ambiental y sus actualizaciones; asegurando así su normal continuidad en pro del desarrollo sustentable y el progreso de la Provincia de San Juan y su Pueblo (Gobierno de San Juan, 2012).

Que el Gobierno de San Juan haya aceptado hacer la auditoría ambiental por la necesidad de demostrar que no hay ningún impacto ambiental de la minería es muestra elocuente de su vocación de usar los mecanismos de la ley para subvertirla.

El decreto estableció entonces la creación de una Unidad Especial de Auditoría Ambiental integrada llamativamente por dos miembros de la secretaría de Recursos Hídricos y dos del ministerio de Minería, ambos dependientes del ejecutivo provincial. Aunque estaba previsto que especialistas de la Universidad Nacional de San Juan fueran parte del estudio, el titular de la Dirección de Hidráulica y responsable de la auditoría, Jorge Millón, sostuvo que “nos informaron que de esta primera fase les era imposible participar y sí lo harían en las otras” (Romero, 2013). Por su parte, el IANIGLA se excusó de participar por considerarse “juez y parte”. Según consta en la citada nota periodística, “atrás también quedó la posibilidad de auditorías externas, con la contratación de

26. El artículo 15 de la LG establecía un tratamiento especial para las actividades prohibidas pero existentes antes de su sanción. Allí se consignaba que éstas debían someterse a “una auditoría ambiental en la que se identifiquen y cuantifiquen los impactos ambientales potenciales y generados”. Pero no se especificaba allí quién debía realizarla ni con qué características específicas. Esto fue argumentado por el gobierno de San Juan para conducir la auditoría internamente.

consultoras internacionales" (Romero, 2013).

El informe de la auditoría ambiental realizada en noviembre de 2012 se presentaría a principios del año siguiente. La misma se había realizado sobre Veladero y Pascua Lama concluyendo que “no existe impacto actual generado o potencial” por parte de las mineras. Habiendo dado cumplimiento formal a uno de los puntos centrales de la LG, la Legislatura de San Juan ordenó el texto de su ley provincial (ahora 1.076 L) retirando el artículo 17 que, como mencionamos, permitía la continuidad de las actividades de extracción minera en la provincia.

La prensa local se hizo amplio eco de la noticia y enfatizó que la provincia, lejos de poner en riesgo los recursos hídricos, se colocaba con esto “a la vanguardia de la defensa de los glaciares”. Al mismo tiempo, desde los sectores ambientalistas, la auditoría fue duramente cuestionada por haber sido llevada adelante por funcionarios de la provincia comprometidos política y profesionalmente con la actividad minera.

Implementación y dilación

Desde la aprobación de la LG, la SAYDS tuvo dificultades serias para conducir el proceso debido no sólo a la resistencia de las provincias andinas sino también a su propia falta de decisión política y capacidad ejecutiva (Gutiérrez e Isuani, 2013). Tempranamente quedó claro que los procedimientos y jerarquías jurisdiccionales se limitarían durante un largo tiempo a convocatorias institucionales y notas que resultarían cuando menos inertes. Particularmente la tensa relación entre la SAYDS y el COFEMA dejaría una falta de definición y acción sobre las “zonas prioritarias”. Un matutino de tirada nacional, en uno de sus titulares, llamó a este silencioso pero efectivo proceso de dilación de implementación de la LG como “el segundo veto” (Veneranda, 2011).

La misma LG no fue promulgada por un decreto presidencial, como sucede habitualmente, sino por el mero vencimiento de los plazos. Además, y como ya fuera mencionado, la inexplicable demora de cuatro meses en la reglamentación general de la LG (DR 207/11) y de casi cinco años de la reglamentación del sistema de validación de los mapas y de la gestión de la información que surgieran del ING (DR 1.141/15), contrastan notablemente con la ejecutividad que el gobierno de la provincia de San Juan demostró en la consecución de sus objetivos.

Desde los inicios de la implementación y debido a las resistencias por parte de las provincias con intereses mineros, el IANIGLA tuvo restricciones para acceder a la información de base que manejaban las provincias, así como para acceder a las áreas de montaña para realizar los inventarios. En particular, la dilación en la definición de las zonas prioritarias, a cargo de cada autoridad competente, sería clave en la ralentización del proceso de inventariado. Esto llevaría al incumplimiento de los plazos establecidos por la LG en relación a las áreas donde se desarrollaban actividades prohibidas por la ley. El IANIGLA había redactado el documento "Fundamentos y cronograma de ejecución", donde especificaba una serie de conceptos y definiciones metodológicas a los fines de volver operativo el trabajo de relevamiento. Allí consignó que relevaría los glaciares y glaciares de escombros de superficie igual o mayor a una hectárea. Esta decisión no era arbitraria, sino que se ajustaba a la norma internacional estandarizada en las organizaciones de investigación y monitoreo de glaciares con las cuales el IANIGLA articula (Rojas y Wagner, 2020).

Recién en diciembre de 2015 se publicaron inventarios de 9 de las 16 cuencas que el IANIGLA había finalizado y entregado seis meses antes. Entre las cuencas no publicadas se encontraba la del río Jáchal, en cuyo territorio se encuentra la mina Veladero. La SAYDS argumentó que la demora en la publicación de esa cuenca se debía a una interconsulta que se había realizado con el IANIGLA para que analizara la forma en que dicho organismo había referido la auditoría ambiental efectuada por el gobierno de San Juan sobre Pascua Lama y Veladero, así como su correspondencia con el inventario elaborado (Rodríguez *et al.*, 2017). Este hecho denota el tipo de procedimientos sinuosos que siguió la SAYDS ya que, de acuerdo a la LG, el único organismo responsable de la determinación de las áreas a ser protegidas es el IANIGLA. Una vez más, el armado legal provincial y sus procedimientos se interponían con total claridad en la aplicación de la LG.

Resulta evidente, entonces, que el papel de la autoridad nacional de aplicación fue deficiente y errático. En este sentido, tres problemas centrales han condicionado el accionar general de la SAYDS: "un enfoque muy restringido volcado a cuestiones urbanas (centralmente al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo), baja fortaleza burocrática y nulo poder de sanción" (Gutiérrez e Isuani, 2013: 326).

Daños visibles y casos judiciales

A lo largo de estas disputas, la mina Veladero seguía operando. Y, de hecho, había extendido en varios años su fase de explotación. Desde hacía tiempo, varios grupos locales en San Juan y sobre todo en Jáchal, la ciudad más cercana, venían realizando denuncias públicas y judiciales sobre los daños que Veladero estaba provocando sobre glaciares, áreas periglaciales y los ríos de la cordillera. En febrero de 2015 se conformó la Asamblea Jáchal No Se Toca (AJNST) para coordinar el monitoreo y la resistencia a la mina. En septiembre de 2015, el conflicto dio un giro importante a partir de un accidente en la mina que derramó solución de cianuro en las cuencas del río Jáchal. El accidente fue inicialmente ocultado y luego minimizado, tanto por la empresa como por el gobierno, pero de todas formas llevó a un cierre de corta duración de la mina y a la imposición de una multa menor (Rojas y Wagner, 2020). Por su parte, la AJNST y abogados ambientalistas realizaron una denuncia penal en el fuero federal contra Barrick Gold y funcionarios provinciales por daños ambientales y contra el estado nacional por no cumplir la LG. Allí se trazaría un conflicto de competencia ambiental entre los poderes judiciales local y nacional, que sería resuelto por la CSJN en 2016. La Corte ordenó el desdoblamiento de la denuncia: por un lado, las acusaciones contra la empresa y los funcionarios provinciales serían resueltas por la justicia federal en la provincia de San Juan; por otro lado, las denuncias contra el estado nacional serían tramitadas en el fuero federal a cargo del juez Sebastián Casanello.

Curiosamente, este desdoblamiento sería celebrado tanto por la industria minera como por las asambleas ambientales, desde puntos de vista políticamente enfrentados. La industria minera celebraba porque sospechaban con razón que la justicia sanjuanina tomaría una actitud benigna con las compañías y sus aliados locales; las asambleas ambientales celebraban porque su causa se había liberado de esa misma justicia local que las ignoraba y era llevada a una instancia nacional mucho más favorable (Mira, 2016: 127).

El juez federal en San Juan, Pablo Oritja, sobreseyó a los responsables de la empresa minera pero imputó a algunos operarios por contaminación del agua. Por su parte, los funcionarios provinciales nunca fueron citados a declarar. Aunque Barrick reemplazó toda su cúpula directiva de la mina, no se observaron

grandes mejoras en su operación –de hecho, tanto en 2016 como en 2017 la mina volvería a hacer grandes derrames de solución cianurada sin que tuviera que volver a parar o pagar multas significativas–.

A fines de 2017, el juez federal Casanello procesó a Ricardo Villalba y a los tres funcionarios responsables de la cartera ambiental nacional (secretaría hasta 2015, ministerio después y hasta 2018), por abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público. Según el juez, los acusados fueron deliberadamente negligentes en la realización del inventario y, por lo tanto, en la aplicación de la ley. Puso particular énfasis en el criterio de sólo relevar cuerpos de hielo de más de una hectárea de superficie. Según el juez, este criterio fue adoptado por motivos políticos y tuvo el efecto de dejar afuera a Veladero y otros lugares que debían ser protegidos. Para Casanello, este criterio contradecía la letra de la ley, que ordenaba cartografiar todos los glaciares y áreas periglaciales. Por tanto, el argumento del juez era que si el inventario se hubiera llevado a cabo correctamente, se habrían descubierto cuerpos de hielo en Veladero, la mina habría sido cerrada y los derrames nunca habrían ocurrido.

Como han mostrado Rojas y Wagner (2020), el umbral de relevamiento definido por IANIGLA es consistente con las prácticas internacionales y pertinente en el marco de un inventario de escala nacional. Por tanto, no hay evidencia de que fuera un criterio adoptado por motivos políticos o premeditados. Más notable aún es que el juez Casanello haya presumido que el descubrimiento de cuerpos de hielo en el sitio de la mina hubiera implicado su cierre automático e inmediato, cuando tal vez el máximo punto irresuelto de la LG era el tratamiento de minas existentes con impactos sobre glaciares o el ambiente periglacial. Como hemos mencionado anteriormente, había todavía una fuerte disputa entre la nación y las provincias sobre la autoridad, los criterios y los mecanismos para resolver casos de impacto significativo. Esto podría ser otra evidencia de demora o incompetencia, pero no es necesariamente imputable a Villalba o probablemente a los secretarios o ministros de ambiente.

La sentencia de Casanello conmocionó a la comunidad científica e impactó muy negativamente a la ya raleada alianza entre expertos y activistas ambientales (Healey y Martín, 2017). Como hemos sugerido al comienzo, también generó un espacio propicio para que la administración de Macri planteara la posibilidad de revisar la LG para hacerla más compatible con la minería. Aunque

un cambio desfavorable del contexto económico hizo que esta iniciativa no prosperara, de todas formas la LG quedó en suspenso después de la sentencia de Casanello.

El 4 de junio de 2019, más de ocho años después de presentada la demanda de inconstitucionalidad de la LG por Barrick, el Gobierno de San Juan y otros, la CSJN rechazó por unanimidad la demanda y ratificó la plena constitucionalidad de la ley. El eje del argumento de la Corte era que “a la luz de los hechos, no se ha afectado el funcionamiento de la minera” y, por tanto, la demanda devino abstracta y “una mera especulación teórica” (Maqueda *et al.*, 2019).

Más allá de ratificar la ley, la Corte llamaba la atención al hecho de que su implementación no era automática sino una “densa y compleja tarea política que deben cumplir los actores del federalismo”. Esta tarea implicaba “definiciones técnicas y un esfuerzo hermenéutico por parte de otras autoridades”, así como el desarrollo de capacidades operativas y negociadoras. De manera notable, la Corte explícitamente rechazó asumir un rol tutelar: “se corre el riesgo de [que] con el ejercicio del control de constitucionalidad se intervenga en cuestiones de política ambiental que pueden ser resueltas por el diálogo federal mucho antes que por la intervención de los jueces”. Al rechazar el rol tutelar, la Corte estaba emitiendo lo que podríamos interpretar como un llamado a la desjuridificación. Pero esta desjuridificación no implicaba el abandono o el desconocimiento de la ley, sino justamente una insistencia en las responsabilidades específicas de actores políticos y sociales concretos y en las limitaciones de mecanismos estrictamente jurídicos para asegurar su cumplimiento.

Conclusiones

Como ha quedado claro, la sanción de la LG no implicó su implementación automática. Más bien el escenario abierto por la sanción ha sido caracterizado por un amplio espectro de disputas legales, complejidades operativas y limitaciones políticas. Nos referimos básicamente a la (falta de) correspondencia entre las funciones de *legalidad*, *eficacia* y *legitimidad*. Lo legal no siempre conduce a una protección eficaz, y esta última muchas veces puede no contar con la legitimidad popular. La experiencia de juridificación de la cuestión minero-glacial reciente confirma este punto.

En primer lugar, la controversia sobre “los glaciares y la minería” se fue conformando como un problema público –bajo la forma de una “narrativa” (Hajer, 1995)– en paralelo a la emergencia de un visible espacio intermedio de acción pública y contención ambiental protagonizado por asambleas y activistas ambientales que venían articulando territorialmente las luchas contra la minería. Este conflicto irrumpió en el escenario nacional luego de que muchos otros “problemas ambientales” ya lo hubieran hecho. Pero en este caso, las luchas por la sanción de la LG convocarían, por características de emplazamiento, a actores y ámbitos distantes y con intereses diversos (activistas ambientales, legisladores opositores y oficialistas, científicos ambientales) que fueron convergiendo en un espacio intermedio de deliberación en torno de lo que debería ser una buena ley de protección de los glaciares. En este espacio de convergencia se articularon posiciones diferentes pero que, en términos generales, mantenían la unidad de sentido de que el avance de la minería constituye una amenaza para la conservación de las formaciones glaciares y que debía prohibirse cualquier actividad que comprometiera una de las principales fuentes de provisión de agua. Había además una clara conciencia de que el poder de *lobby* de las provincias mineras requería una gran alianza para hacerle frente. Pero este espacio de convergencia, aunque exitoso en términos de aprobar un texto de ley pionero, se mostró tempranamente divergente o insuficientemente consolidado como para afrontar la aplicación de la ley. Cada uno estos actores pareció volverse sobre su lógica política y práctica habitual, lo que condujo rápidamente a una diáspora en torno de cómo y por qué había que defender los glaciares. Esto provocó un reforzamiento de las identidades políticas y el quiebre de relaciones, especialmente de activistas ambientales y científicos, que contribuyó al empantanamiento de la LG. Estas acciones han profundizado una desigual y contraproducente eficacia tanto en términos de protección de los glaciares como de fragmentación del espacio de convergencia que hizo posible la sanción de la LG.

En segundo lugar, y paralelamente, la discusión en torno del riesgo y la protección de los glaciares fue rápidamente codificada en términos del lenguaje científico-técnico. Así, el Inventario Nacional de Glaciares constituiría sin dudas *el* dispositivo de racionalización de la política de protección. Este instrumento buscaba delimitar científicamente las zonas donde podía haber actividad minera y donde no. Pero la elaboración del ING implicaba necesariamente ciertas

decisiones operativas que fueron reconfigurando el problema, a tal punto de que el ING pasaría de ser la garantía de “conocer para proteger” a ser uno de los “responsables” de la destrucción. Aquí emergen con fuerza algunos nudos acerca del papel del conocimiento experto: la idea básica sería que cualquier gestión racional de los recursos se debe basar en información científica. Eso puede suponer de hecho delegar el poder de decisión y aplicación de la ley en el sector científico. Sin embargo, esto difícilmente hubiera sido posible, por al menos dos razones: por un lado, un inventario exhaustivo, oportuno y consensado entre la comunidad científica con participación de la sociedad requiere condiciones institucionales y disposiciones sociales que son específicas pero estaban ausentes. Por el otro, una vez “disponible” esta información científica, la decisión política e institucional de dar continuidad, multar, suspender o clausurar una actividad minera está sometida a una serie de cálculos, presiones y negociaciones que exceden largamente la identificación y monitoreo del objeto de protección. El problema es que la gestión del conocimiento experto se ha revelado mucho más compleja y el propio conocimiento claramente falible frente a las luchas sociales y políticas.

En tercer lugar, la aplicación del Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (ley 26.639), lejos de restringir el poder de las provincias para promover la explotación minera en zonas glaciales, ha constituido una oportunidad para un notable despliegue burocrático y legal con el fin de volver inocuo cualquier control real. Aprovechando los huecos de la ley, la provincia de San Juan (junto con otras) maximizó y reforzó –en un sostenido proceso– estrategias de bloqueo y blindaje territorial. Esta maniobra también se benefició por la debilidad de las autoridades nacionales competentes, especialmente la SAYDS, y de la permeabilidad a las presiones provinciales de otras instituciones nacionales, como el COFEMA o la justicia federal en ámbito provincial. Como hemos analizado en detalle, esta reconfiguración de la burocracia tuvo mucha influencia en la aplicación de la ley y en relación a las acciones que realizaron los otros actores del espacio contencioso ambiental, como asambleas, expertos y abogados ambientalistas.

Finalmente, cabría señalar tres paradojas surgidas de los dos casos legales más resonantes derivados de la Ley de Glaciares. En su comprensible frustración por el daño provocado por la empresa, cuya destrucción de glaciares había

motivado la lucha desde el inicio, los assembleístas de Jáchal y sus abogados aliados hicieron la denuncia por incumplimiento de la ley. Siguieron con la causa aún después de que el desdoblamiento del caso significara dejar a Barrick casi impune y que el juez Casanello enfocara su investigación contra el experto que había ideado y dirigido el inventario que supuestamente habría de proteger los glaciares. Seguramente, Casanello se concentró en Ricardo Villalba por su mayor visibilidad y porque, aunque no lo reconociera, el experto estaba jugando un rol político. Pero el efecto fue dejar totalmente expuestos a los expertos científicos. La campaña de los assembleístas fue exitosa a costa de romper la alianza siempre tensa entre expertos y ambientalistas que había posibilitado la ley. No sólo no lograron más protección para los glaciares sino que, sin querer, podrían haber habilitado a la administración de Macri para debilitar aún más a la ley.

Por otra parte, la estrategia de Barrick y sus aliados provinciales buscaba parar o invalidar la LG por impedir la minería mientras negaban con toda una serie de artimañas que las minas activas pudieran tener impacto alguno sobre glaciares. Al final, fueron tan insistentes en negar el posible impacto de las minas sobre los glaciares, que la Corte les tomó la palabra y argumentó que, si no había impacto de minería sobre glaciares, entonces la aplicación de la ley no podía afectar a las mineras, y por tanto no había motivo de limitar o restringir la aplicación de la LG.

La última paradoja entonces es que la Ley de Glaciares quedó absolutamente ratificada pero sigue paralizada. Su implementación continúa como una pregunta abierta. Si bien las divisiones y derrotas de los últimos años dejan a los defensores de la ley menos fuertes de lo que se creían en 2010, también es probable que esta experiencia haya dejado claro cuáles estrategias no funcionan y cuáles son los obstáculos reales para una protección efectiva.

Bibliografía

Azuela, A.

(2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, IIS-UNAM-Ed. Fontamara, México.

Barandiarán, J.

(2018), *Science and Environment in Chile: The Politics of Expert Advice in a Neoliberal Democracy*, MIT Press, Cambridge.

Blichner, L. y A. Molander

(2008), "Mapping juridification", en *European Law Journal*, Vol. 14, N° 1, pp. 36-54.

Bottero, R.

(2002), "Inventario de glaciares de Mendoza y San Juan", en D. Trombotto y R. Villalba (eds.), *IANIGLA 1973-2002, 30 años de investigación básica y aplicada en Ciencias Ambientales*, Zeta Editores, Mendoza, pp. 165-170.

Christel, L.

(2018), "Políticas de protección ambiental para el sector minero. Entre las leyes provinciales y la Ley de Glaciares", en R. Gutiérrez (ed.), *Construir el Ambiente: sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*, Teseo, Buenos Aires, pp. 217-274.

Cox, J.

(2016), "Searching for a Legal Regime for Alberta's Glaciers: An Analysis of Ambiguous Legislation and Impractical Common Law", en *Appeal: Review of Current Law and Law Reform*, Vol. 21, pp. 21-36.

Gutiérrez, R. (ed.)

(2018), *Construir el ambiente: sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*, Teseo, Buenos Aires.

Gutiérrez, R. y F. Isuani

(2013), "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013", en *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, pp. 317-328.

Hajer, M.

(1995), *The politics of environmental discourse*, Oxford University Press, Oxford.

Healey, M. y F. Martín

(2017), "A Troubling Turn for Glaciar Science in Argentina", en *Glacier Hub*, 12 de diciembre [en línea], dirección URL: <http://glacierhub.org/author/mark-healey-facundo-martin/> [fecha de consulta: 15/06/2009].

Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales

(2010), "Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial: Fundamentos y Cronograma de Ejecución", Mimeo.

Iribarren Anacona, P., J. Kinney, M. Schaefer, S. Harrison, R. Wilson, A. Segovia y N. F. Glasser

(2018), "Glacier protection laws: Potential conflicts in managing glacial hazards and adapting to climate change", en *Ambio*, Vol. 47, N° 8, pp. 835-845 [en línea], dirección URL: <https://doi.org/10.1007/s13280-018-1043-x> [fecha de consulta: 20/06/2019].

Isla Raffaele, M. L.

(2015), "El papel de la Ley de Glaciares en las disputas por la Mega Minería a Cielo Abierto en la Argentina", Universidad de Buenos Aires, Tesis de Maestría.

— (2016), "El proceso de juridificación de la Ley de Glaciares en las disputas por la megaminería en Argentina", *Ecología política*, pp. 103-107.

Maqueda, J. C. et al.

(2019), "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. otros c/ Estado Nacional s/acción declarativa", Corte Suprema de Justicia de la Nación, Buenos Aires.

Merlinsky, M. G. (ed.)

(2014), *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina I*, Ciccus-CLACSO, Buenos Aires.

— (2016), *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina II*, Ciccus-CLACSO, Buenos Aires.

Mira, J.

(2016), "Contienda de competencia ambiental en la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina: el caso del derrame de solución cianurada desde la mina Veladero en la cordillera de Los Andes", en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, N° 17, pp. 113-131.

Presidencia de la Nación

(2018), "Inventario Nacional de Glaciares: 'Terminamos con el pasivo ambiental'", en *Argentina.gob.ar*, 15 de mayo [en línea], dirección URL: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/inventario-nacional-de-glaciares-terminamos-con-el-pasivo-ambiental> [fecha de consulta: 10/06/2019].

Rodríguez, C., M. Salguero, D. Teixido, G. Cabral, S. Kueider y J. Frauca

(2017), "Informe de Auditoría de Gestión Ambiental", Auditoría General de la Nación, Buenos Aires.

Rojas, F. y L. Wagner

(2020), "El inventario de glaciares en la Argentina: polémicas públicas y disputas de sentido", en M. Miraglia y A. M. Franca (eds.), *Paisaje y patrimonio: impresiones de la historia en el ambiente natural* [en prensa], Universidad Nacional de Quilmes-Teseo, Buenos Aires.

Packmann, M.

(2014), "Del veto a la sanción: un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares", VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina [en línea], dirección URL: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4367/ev.4367.pdf [fecha de consulta: 07/06/2019].

Taillant, J. D.

(2015), *Glaciers: The Politics of Ice*, Oxford University Press, Nueva York.

Wagner, L. (2014), *Conflictos socioambientales: la megaminería en Mendoza*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Noticias periodísticas

"Cristina Kirchner se reunió con Barrick por Pascua Lama", en *Minning Press*, 15/04/2009 [en línea], dirección URL: <http://www.miningpress.com/nota/150913/cristina-kirchner-se-reunio-con-barrick-por-pascua-lama> [fecha de consulta: 20/06/2019].

"Entregaron libros sobre glaciares a 132 establecimientos educativos", en *La Séptima*, 14 de mayo de 2012 [en línea], dirección URL: <http://www.laseptima.info/noticias/31334> [fecha de consulta: 20/06/2019].

"Para Gioja, el libro aclara que 'no tocamos los glaciares'", en *Diario de Cuyo*, 22/02/2011 [en línea], dirección URL: <https://www.diariodecuyo.com.ar/sanjuan/Para-Gioja-el-libro-aclara-que-quotno-tocamos-los-glaciares-20110222-0029.html> [fecha de consulta: 05/06/2019].

Romero, M. L. (2013), "Auditoría Oficial de San Juan", en *Diario de Cuyo*, 29 de enero [en línea], dirección URL: <http://www.miningpress.com/nota/75825/auditoria-oficial-de-san-juan-veladero-y-pascua-lama-no-afectan-glaciares-el-informe-completo-que-enviaran-a-la-corte-suprema> [fecha de consulta: 17/06/2019].

Veneranda, M. (2011), "El gobierno congeló la Ley de Glaciares", en *La Nación*, 29 de octubre [en línea], dirección URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-congelo-la-ley-de-glaciares-nid1418739> [fecha de consulta: 12/06/2019].